

Ryszard Szarfenberg

Konkretyzacja i koordynacja celów polityki publicznej w wielopoziomowym rządzeniu. Przykład celu Unii Europejskiej w zakresie ubóstwa

Streszczenie

Obszar teorii i badań, którego dotyczy artykuł, to wielopoziomowe rządzenie (*multi-level governance*). Celem artykułu jest wprowadzenie do nauki o polityce publicznej dwóch nowych pojęć: konkretyzacja celu oraz wielopoziomowa koordynacja celu. W badaniach ugruntowujących tę propozycję zastosowano podejście jakościowe. Miały one charakter uczestniczący poprzez działanie (*participative action research*) w ramach praktyki polityki (*policy work, policy practice*). Autor jako przedstawiciel jednej z sieci organizacji pozarządowych brał aktywny udział w procesie realizacji Strategii Europa 2020 w Polsce w latach 2012–2015. Zasadniczym instrumentem badania uczestniczącego były działania na rzecz modyfikacji celu dotyczącego ubóstwa, który został ustalony przez polski rząd w roku 2011. Pozostałe dane pochodzą z analizy dokumentów i obserwacji uczestniczącej. W ich wyniku możliwe było uzyskanie głębszego zrozumienia procesu wielopoziomowego rządzenia w jednym z obszarów i propozycja nowych kategorii analitycznych. W rezultacie badań wyróżniono kilka faz krajowej konkretyzacji celu oraz dwa okresy wielopoziomowej koordynacji. Zaproponowano nowe kierunki rozwoju badań.

Słowa kluczowe: wielopoziomowe rządzenie, ubóstwo, wykluczenie społeczne, Unia Europejska, Europa 2020.

Establishment and coordination of public policy objectives in the multi-level governance. The example of the EU policy against poverty

Abstract

Multi-level governance is now an established field of public policy research. In this context there is a need to introduce two new concepts: substantiation of public policy

goals and multi-level coordination of public policy goals. In the study based on this assumption a qualitative approach is used. Usefulness of these two concepts was proved by participatory action policy research on one specific goal substantiated and coordinated within Europe 2020 Strategy in the policy area of poverty. In the course of the research (2012-2015) the author was a representative of the network of social NGOs in the governmental body responsible for implementation of the Europe 2020 Strategy in Poland. The main action research tool was an attempt to modify the goal of poverty reduction decided by the government in 2011. In that process rich data was generated, analyzed, interpreted and used for subsequent actions. The effect of the research is a deep insight and understanding of multi-level governance process in a specific policy area and a proposal for two new concepts. Emerging new research areas were proposed and discussed.

Keywords: multilevel governance, poverty, social exclusion, European Union, Europe 2020.

Obszar teorii i badań, którego dotyczy artykuł, to wielopoziomowe rządzenie¹. Problematyka ta jest ważniejsza w państwach federalnych ze względu na duży zakres samodzielności części składowych federacji. Reformy silnie decentralizujące administrację publiczną również prowadzą do wzrostu znaczenia wielopoziomowości. Kolejny impuls do rozwoju badań w tym zakresie dała integracja europejska. Prowadzenie polityki publicznej w relacji UE – państwa członkowskie wykracza poza to, co już znane z praktyki federalizmu i decentralizacji.

Przedmiotem badania, będącego podstawą artykułu, był wycinek wielopoziomowej polityki publicznej rozumianej pomocniczo jako proces racjonalnego podejmowania decyzji. Modele tego procesu oparte są na rozumieniu działania publicznego w schemacie cele i podporządkowane im instrumentalnie środki ich osiągnięcia. To właśnie na jednym z celów skoncentrowane zostały badania. UE w 2010 r. przyjęła strategię Europa 2020, a jednym z jej celów było ograniczenie ubóstwa. Państwa członkowskie w ramach realizacji tej strategii ustanowiły własne cele.

W wyniku przeprowadzonego badania zaproponowano dwa konstrukty teoretyczne: konkretyzacja celu oraz wielopoziomowa koordynacja celu. W pierwszej części artykułu zostały one bliżej scharakteryzowane.

Badania ugruntowujące tę propozycję miały charakter jakościowy. Były to badania uczestniczące poprzez działanie (*participative action research*) w ramach praktyki polityki (*policy work, policy practice*). Autor jako przedstawiciel jednej z sieci organizacji pozarządowych brał udział w procesie realizacji Strategii Europa 2020 w Polsce w latach 2012–2015. Zasadniczym instrumentem badania uczestniczącego

¹ *Multi-level Governance*, red. I. Bache, M. Flinders, Oxford University Press, Oxford 2004.

były działania na rzecz modyfikacji celu dotyczącego ubóstwa, który został ustalony przez polski rząd w 2011 r. Działanie to wywoływało reakcje różnych podmiotów, które przybierały postać wypowiedzi i dokumentów. Były one analizowane przez autora dla potrzeb rozumienia sytuacji i jej rozwoju oraz podejmowania kolejnych działań. W drugiej części artykułu zostały przedstawione charakterystyki konkretyzacji celu w zakresie ubóstwa UE i Polski oraz wnioski wynikające z ich interpretacji.

Konkretyzacja celu w modelu racjonalnej polityki publicznej

W klasycznym modelu racjonalnej polityki publicznej, opartym na koncepcji racjonalnego działania, wyznaczenie celów publicznych jest jednym z zasadniczych warunków sensowności tego modelu. Cele mogą być ustalane w procesie czysto politycznym (przyjmuje się wtedy, że są dane z góry), a zasady racjonalnego wyboru i planowania stosowane są do środków (strategii) ich osiągnięcia oraz sposobu ich realizacji.

Założmy, że problem publiczny (np. ubóstwo) został wprowadzony na agendę rządowej polityki publicznej. W związku z tym rząd ogłosił, że podejmie działania na rzecz ograniczenia tego problemu. Interpretacja tej decyzji w kategoriach racjonalnego działania jest następująca. Wyznaczony został cel (zmniejszenie ubóstwa), pozostaje wybór środków jego osiągnięcia, a następnie zaplanowanie realizacji.

Problemy publiczne i związane z nimi cele mogą mieć jednak wiele interpretacji o charakterze ogólnym (np. jest wiele definicji ubóstwa) i operacyjnym (np. różne sposoby pomiaru ubóstwa w społeczeństwie). Spory mogą dotyczyć też docelowego poziomu i okresu osiągnięć, np. czy należy ograniczyć ubóstwo w ciągu 5 czy 10 lat, o 5% czy 25%? W tym kontekście warto wprowadzić nowe pojęcie: konkretyzacja celów polityki publicznej. Ma ono co najmniej trzy wymiary połączone sekwencyjnie: konceptualizacja, operacjonalizacja, standaryzacja (głównie ustalenie poziomu celu i czasu na jego osiągnięcie).

Modelem dla tego pojęcia jest metodologia nauki i sekwencja od konceptualizacji konstruktu teoretycznego (ogólna definicja ubóstwa), przez jego operacjonalizację (sprowadzenie ogólnej definicji do obserwowalnych zjawisk), do czynności pomiarowych i interpretacji wyników pomiaru. W nauce mają one funkcje poznawcze, np. służą do testowania hipotez statystycznych dotyczących związków między zmiennymi. W polityce publicznej następuje ważna zmiana sensu tego procesu na polityczny oraz funkcji – na praktyczną. Konstrukt staje się celem, a jego pomiar ma znaczenie instrumentalne, np. ma pomóc w ustaleniu wartości docelowej i w jej osiągnięciu. Uzasadnia to wprowadzenie nowego pojęcia (konkretyzacja celu polityki publicznej),

aby nie było ono mylone z metodologią naukową. Konkretyzacja celu ma poziom zerowy, gdy w żadnym z trzech wymiarów nie podjęto wiążących politycznie rozstrzygnięć, np. rząd może deklarować intencję, że będzie walczył z ubóstwem, ale nie wiadomo jak rozumianym, jak mierzonym oraz osiągniętym w jakim czasie i zakresie.

W ramach procesu konkretyzacji celu polityki publicznej konieczne jest więc co najmniej dokonanie wyboru: a) sposobu konceptualizacji celu, czyli w naszym przykładzie wybór jednej z ogólnych definicji ubóstwa, b) operacjonalizacji, czyli sprowadzenia definicji ogólnej celu do wymiaru liczbowego, c) ustalenia docelowego poziomu osiągnięcia celu, czyli wskazanie konkretnej liczby lub przedziału liczb (bezwzględnych lub względnych), d) wyznaczenie okresu, w którym cel powinien zostać osiągnięty.

Konkretyzacja ma znaczenie techniczne dla modelu racjonalnego, gdyż im mniej jasne cele, tym trudniej jest wybrać racjonalnie środki ich osiągania i zaplanować działania. Ma też znaczenie wykraczające poza ten model, gdyż potencjalnie stwarza lepsze środowisko dla rozliczania rządzących podmiotów z deklarowanych przez nich intencji. Utrudnia ona przyjęcie i stosowanie strategii unikania odpowiedzialności².

Koordinacja celów w wielopoziomowej polityce publicznej

Badaniom może podlegać konkretyzacja celów polityki publicznej i czynniki nań wpływające, ale nas interesuje coś więcej: relacja między konkretyzacjami tego samego celu na różnych poziomach wielopoziomowego systemu politycznego (tu organy UE i państwa członkowskiego).

Implementacja w modelu racjonalnej polityki publicznej usytuowana jest jako następująca po sformułowaniu celów, wyborze środków i zaplanowaniu ich realizacji. W rozważanym tu przypadku mamy jednak do czynienia z wielopoziomowością tego procesu. Szczególnie dotyczy to obszaru polityki wobec problemu ubóstwa. Państwa członkowskie mają bardzo dużą swobodę w jej kształtowaniu, a UE bardzo ograniczone kompetencje. Relacja między polityką UE a polityką państw członkowskich w tym obszarze nazywana jest koordynacją i prowadzona była i jest według określonych zasad³.

² Zjawisko *blame avoidance*, przegląd zob. B. Vis, *Taking Stock of the Comparative Literature on the Role of Blame Avoidance Strategies in Social Policy Reform*, "Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice" 2015, marzec.

³ Metoda otwartej koordynacji, semestr europejski zob. R. Szarfenberg, *Polityka społeczna Unii Europejskiej – przewodnik*, Projekt „Razem budujemy Europę socjalną”, WRZOS, Warszawa 2014.

W interesującym nas przykładzie koordynacji podlega faza ustalania celu w zakresie przeciwdziałania ubóstwu. Konkretyzacja celu na poziomie UE związana jest z zadaniem polegającym na odpowiedniej do niej konkretyzacji celów państw członkowskich. Załóżmy, że UE przyjęła konkretny cel do osiągnięcia na całym swoim terenie, np. wyjście z ubóstwa 20 mln osób. Nie ma jednak podporządkowanych hierarchicznie jednostek administracyjnych, które zajęłyby się jego realizacją regionalną i lokalną. Są natomiast państwa członkowskie (które same mogą być formami federalnymi lub mocno zdecentralizowanymi), z bardzo dużym zakresem swobody w prowadzeniu własnej polityki w tym obszarze. Powstaje więc problem, w jaki sposób skoordynować cel UE z celami tych państw, aby doszło do fazy implementacji i realizacji.

Tworzy się w ten sposób specyficzny obszar badań i działań. Podmioty polityki publicznej z państw członkowskich najpierw uczestniczą w procesie decyzyjnym dotyczącym celów UE i ich konkretyzacji, a następnie angażują się w analogiczny proces decyzyjny związany z koordynacją tych celów w państwach członkowskich.

Zasady, proces i wyniki koordynacji konkretyzacji celów UE i odpowiadających im celów państw członkowskich to przykład szerszego konstruktu teoretycznego: wielopoziomowej koordynacji celów polityki publicznej. Koordynacja ta ma wartość zerową, gdy cele danej polityki publicznej na poszczególnych poziomach systemu konkretyzowane są niezależnie (zbieżność conceptualizacji, operacjonalizacji i standaryzacji jest przypadkowa), a maksymalną, gdy konkretyzacja celu na poziomie niższym jest całkowicie i wielowymiarowo podporządkowana konkretyzacji na poziomie wyższym (taka sama conceptualizacja, operacjonalizacja i standaryzacja).

Dotychczasowe badania nad wielopoziomową koordynacją celu w zakresie ubóstwa między UE a państwami członkowskimi prowadzą do wskazywania jej licznych słabości: od niespójności konkretyzacji unijnej, przez niejasność statusu prawnego celu i usytuowania go w ramach unijnego rządzenia, do nadmiernej swobody krajów w konkretyzacjach krajowych⁴.

Konkretyzacja celu na poziomie Unii Europejskiej

UE przyjęła kolejną dziesięcioletnią strategię Europa 2020 w 2010 r. Była ona następczynią strategii lizbońskiej realizowanej w latach 2000–2010. Charakterystyczna

⁴ P. Copeland, M. Daly, *Poverty and social policy in Europe 2020: ungovernable and ungoverned*, "Policy and Politics" 2014, vol. 42, no. 3.

dla nowej strategii była konkretyzacja głównych celów, co powodowało analogiczny proces w państwach członkowskich.

W interesującym nas obszarze przyjęto pewien sposób rozumienia ubóstwa, określono metodę jego pomiaru i wyznaczono wartość docelową w ramach okresu, na który przewidziano Strategię Europa 2020⁵.

Konkretyzacje celu mogą mieć charakter prosty lub złożony. W badanym przypadku konkretyzacja miała charakter złożony. Postanowiono połączyć ze sobą trzy pojęcia: 1) ubóstwo relatywne (poziom życia wyraźnie niższy od przeciętnego w danym społeczeństwie), 2) deprywacja materialna (niezaspokojenie potrzeb materialnych z powodów finansowych), 3) praca w gospodarstwie domowym (poziom zaangażowania jego członków w rynek pracy). Konkretyzacje złożone mogą być mniej lub bardziej spójne. W tym wypadku podstawą spójności może być teoria mówiąca, że mały udział członków gospodarstwa domowego w rynku pracy zwiększa prawdopodobieństwo niskiego dochodu i przez to również niezaspokojenia potrzeb. Co do tego, czy ta koncepcja jest spójna w świetle badań zgłaszane są jednak wątpliwości⁶.

Konkretyzacja celu w wymiarze operacjonalizacji polegała na tym, że zaproponowano sposób pomiaru dla pojęć składowych. Zastosowano trzy kryteria odróżniania ubogich od nieubogich (np. dla ubóstwa relatywnego było to 60% mediany dochodów w danym społeczeństwie) oraz sposób wyprowadzenia na tej podstawie jednej liczby (policzenie osób w gospodarstwach domowych, które spełniały co najmniej jedno z trzech kryteriów). Po określeniu liczbowego wymiaru ubóstwa nastąpiła standaryzacja, czyli ustalono przy jego pomocy poziom do osiągnięcia: na terytorium UE liczba osób zdefiniowanych w taki sposób ma się zmniejszyć o 20 mln do 2020 r.

Warunkiem takiej konkretyzacji celu jest zdolność badawcza i pomiarowa statystyki publicznej. UE ma taką zdolność, gdyż w ramach europejskich badań statystycznych zbiera corocznie dane o dochodach i warunkach życia gospodarstw domowych w państwach członkowskich (badanie EU-SILC). Przyjęta została wspólna metodologia, a badanie realizują krajowe urzędy statystyczne. Z praktycznego punktu widzenia rozwiązanie to ma kilka słabości, a jedną z najważniejszych jest duże opóźnienie w publikacji wyników. W czasie konkretyzowania celu UE były znane dane z badań przeprowadzanych w 2008 r., przy czym w dwóch wypadkach (dochody i praca) pytano o sytuację w poprzednim roku (czyli dane o dochodach i o intensywności pracy były za 2007 r.).

⁵ P. Copeland, M. Daly, *Varieties of poverty reduction: inserting the poverty and social exclusion target into Europe 2020*, "Journal of European Social Policy" 2012, vol. 22, no. 3.

⁶ P. Copeland, M. Daly, *Poverty...*, op.cit.

Proces konkretyzacji celu miał charakter polityczny. Różni jego uczestnicy mieli różne propozycje co do tego, jaka koncepcja ubóstwa powinna być przyjęta przez UE oraz jaka powinna być wartość docelowa⁷. Przykładowo Europejska Sieć Przeciw Ubóstwu (EAPN) preferowała ubóstwo relatywne⁸, a polski rząd – deprivację materialną.

Wielopoziomowa koordynacja celu w Polsce – wstępna konkretyzacja celu i jego charakterystyka

Wielopoziomowa koordynacja wymaga co najmniej drugiego procesu konkretyzacji celu, który ma być koordynowany z procesem konkretyzacji pierwotnej. W omawianym badaniu skupiono uwagę na decyzjach polskiego rządu⁹.

W interesującym nas obszarze przeciwdziałania ubóstwu państwa członkowskie miały ustalić własne cele i realizować je zgodnie ze wskazówkami ogólnymi dla wszystkich państw (wytyczna 10, KE 2010¹⁰) oraz ewentualnie zaleceniami UE kierowanymi do poszczególnych państw (CSRs¹¹). Ramy i rytm tego procesu wyznacza tzw. semestr europejski, czyli cykl współpracy między UE i państwami członkowskimi w zakresie polityki gospodarczej i społecznej powtarzany co rok¹².

Oficjalny początek implementacji Strategii Europa 2020 w Polsce miał miejsce w 2011 r., gdy rząd przyjął pierwszy w tym dziesięcioleciu Krajowy Program Reform. W tym właśnie dokumencie zapisany został polski cel w zakresie ubóstwa.

Ze względu na rytm semestru europejskiego KPR jest aktualizowany co roku. Do połowy 2015 r. przyjęto cztery aktualizacje (na 2012/13, 2013/14, 2014/15 i 2015/16). W 2012 r. powołano do życia Międzyresortowy Zespół do spraw Strategii Europa 2020 (MZSE2020), który jest odpowiedzialny za proces aktualizacji. W jego skład weszły

⁷ P. Copeland, M. Daly, *Varieties...*, op.cit.

⁸ *Why the EU should support the proposed EU target to reduce relative poverty by 25% by 2020?*, European Anti-Poverty Network.

⁹ Porównawcze podejście z uwzględnieniem Polski zob. M. Jessoula, *Europe 2020 and the Fight against Poverty – Beyond Competence Clash, Towards 'Hybrid' Governance Solutions?*, "Social Policy & Administration" 2015, vol. 49, no. 4.

¹⁰ Znalazła się tam również wytyczna dla konkretyzacji celów krajowych: „Wymiernym celem UE, na podstawie którego państwa członkowskie będą określać swoje cele krajowe, jest ograniczenie liczby Europejczyków żyjących poniżej krajowej granicy ubóstwa o 25% poprzez wydobycie z ubóstwa 20 mln osób”. *Decyzja Rady w sprawie wytycznych dla polityki zatrudnienia państw członkowskich. Zintegrowane wytyczne dotyczące strategii Europa 2020 – część druga*, Komisja Europejska, KOM(2010) 193, 2010, s. 11.

¹¹ Dotychczas sformułowano pięć pakietów takich rekomendacji, pierwsze w 2011 r. W wypadku Polski słowo ubóstwo pojawia się w zaleceniach z 2012 i 2013 r. W obu przypadkach zostaje zawężone do ubóstwa pracujących i powiązane z segmentacją rynku pracy. W żadnym z zaleceń bezpośrednio nie odnoszono się do celu krajowego.

¹² Szczegóły zob. R. Szarfenberg, op.cit.

nie tylko tradycyjne strony dialogu społecznego, ale również przedstawiciele organizacji pozarządowych. Badanie poprzez działanie było prowadzone dzięki udziałowi w nim reprezentanta jednej z nich.

Ze względu na to, że cel został ustalony przed powołaniem zespołu, a badanie było prowadzone poprzez uczestnictwo w nim, autor nie uzyskał bezpośrednich danych na temat sposobu dojścia do pierwszej formuły celu. W założeniach do KPR z 2010 r. konceptualizacja i operacjonalizacja celu była inna niż przyjęta przez UE, a standaryzacja miała charakter przedziałowy: „obniżenie o 1,5 do 2 mln liczby osób żyjących poniżej relatywnej granicy ubóstwa”¹³. Organizacje pozarządowe najbardziej zainteresowane celem w tym obszarze nie wypowiedziały się na temat jego kształtu i docelowego poziomu. Krytyka dotyczyła braku wskazania działań, które by ten cel realizowały¹⁴.

W KPR przyjętym przez rząd pół roku później w 2011 r. zasadniczo zmodyfikowano pierwotną konkretyzację. Nastąpiło konceptualne rozszerzenie o pozostałe komponenty obecne w koncepcji UE. Przyjęto taką samą operacjonalizację, a także standaryzację celu na poziomie dolnej granicy z Założeń, czyli mniej o 1,5 mln osób. Informacja o celu została zamieszczona tylko w jednym miejscu i bez żadnych dodatkowych wyjaśnień: „Obniżenie o 1,5 mln liczby osób zagrożonych ubóstwem i/lub deprivacją materialną i/lub żyjących w gospodarstwach domowych bez osób pracujących lub o niskiej intensywności pracy”¹⁵.

O tym, że początkowo trudno było zrozumieć, przynajmniej niektórym zainteresowanym, co właściwie to oznaczało, świadczy opinia EAPN Polska wysłana do EAPN Europa¹⁶. Wskazano w niej, że trudno jest określić, czy cel ten jest ambitny, ponieważ formuła „i/lub” nie przesądza, który z trzech komponentów i w jakiej kombinacji ma podlegać zmniejszaniu. Nie rozumiano wtedy, że cel został określony na łącznym wyniku zestawienia trzech kryteriów. Druga trudność polegała na tym, że w pierwszym KPR nie podano roku bazowego (czyli w stosunku do jakiej liczby ma się odnosić mniej o 1,5 mln). W przytoczonej opinii przyjęto do porównań rok 2009, czyli ostatni, z którego pochodziły dane, przy odrębnym uwzględnieniu dynamiki trzech wskaźników od 2005 r.

¹³ *Założenia do Krajowego Programu Reform na rzecz realizacji strategii „Europa 2020”*, Komitet do Spraw Europejskich, 22 listopada 2010, s. 15.

¹⁴ *Wspólne stanowisko wobec włączenia problematyki ubóstwa i wykluczenia społecznego, w tym bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego do Krajowego Programu Reform*, Pomorskie Forum Wychodzenia z Bezdomności, 2011, s. 3.

¹⁵ *Krajowy Program Reform „Europa 2020”*, Rada Ministrów, kwiecień 2011, s. 7.

¹⁶ *EAPN Questionnaire 2011. National Reform Programmes. Poland*, European Anti-Poverty Network, 2011.

Dla celu w zakresie ubóstwa nie przedstawiono również ścieżki dojścia, czyli przewidywanych wartości w okresie 2010–2020¹⁷. W wypadku pozostałych celów przedstawiono takie ścieżki. Drugim wyjątkiem była jedna z dwóch konkretyzacji celu w obszarze edukacji, a mianowicie przedwczesne przerywanie kształcenia.

Jakie konsekwencje miała zmiana konkretyzacji celu z ubóstwa relatywnego na definicję zgodną z unijną? Porównajmy wyniki pomiaru przy odrębnym przyjęciu jednej i drugiej koncepcji dla Polski w latach poprzedzających przyjęcie KPR 2011. Wielkości te znacznie się między sobą różnią.

Tabela 1. Podstawa konkretyzacji polskiego celu (w tys.)

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-----------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Ubodzy relatywnie | 7 756 | 7 215 | 6 540 | 6 353 | 6 435 | 6 588 |
| Ubodzy lub wykluczeni | 17 080 | 14 938 | 12 958 | 11 491 | 10 454 | 10 409 |

Źródło: dane Eurostat.

Gdyby więc rokiem bazowym był rok 2008 (gdy powstawały założenia do KPR, były to ostatnie znane dane), to formuła „mniej o 1,5 do 2 mln” oznaczała w wypadku ubóstwa relatywnego (pierwotna propozycja) redukcję o 24–31%. Zmiana koncepcji na założoną miała takie konsekwencje, że wartość bazowa zwiększyła się prawie dwukrotnie (z 6,4 mln do 11,5 mln), co przy ustaleniu celu na poprzednim poziomie minimum (1,5 mln mniej) dawało redukcję w stosunku do roku 2008 o 13%. Wynika stąd wnioszek, że cel w ujęciu względnym został znacznie zmniejszony. Było to niezgodne z rekomendacją numer 10 (patrz przypis 10). Trzeba jednak pamiętać, że w UE docelowo miało być mniej o 20 mln osób. Polski cel stanowił więc 8% celu unijnego, czyli mniej więcej tyle, ile wynosił udział ludności Polski w ludności UE 27. Gdyby uznać, że na tej zasadzie należało podzielić cel między państwa członkowskie, to wiele z nich ustaliło swoje cele poniżej tego standardu¹⁸.

Podsumowując, definicja celu zmieniała się między Załoženiami z 2010 r. i KPR z 2011 r. Rząd wybrał koncepcję bardziej złożoną i zminimalizował wartość docelową. Zmiana ta spowodowała, że w ujęciu względnym cel ograniczenia ubóstwa zmniejszył się w stosunku do 2008 r. z 24–31% do 13%. Brak jakichkolwiek wyjaśnień, brak ścieżki dojścia oraz brak wskazania roku bazowego dodatkowo czyniły cel w zakresie ubóstwa nieprzejrzystym nawet dla organizacji specjalizujących się w tym obszarze.

¹⁷ *Krajowy Program Reform...*, op.cit., s. 47–52.

¹⁸ A.B. Atkinson, *Ensuring social inclusion in changing labour and capital markets*, “Economic Papers” 2013, no. 481, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, s. 8.

Proces konkretyzacji celu – aktualizacje Krajowego Programu Reform 2012–2015

Pełna konkretyzacja wymaga ustaleń w trzech wymiarach, z których najbardziej charakterystyczny dla polityki publicznej jest wymiar standaryzacji. Jej sensem jest ustalenie poziomu osiągnięcia celu w określonym czasie. W badanym przypadku mamy do czynienia z długim okresem (lata 2010–2020), który jeszcze się nie zakończył (tekst powstał w 2015 r.), co inspiruje do pytania o aspekty dynamiczne konkretyzacji i koordynacji celu.

W pierwszej aktualizacji KPR z 2012 r. powtórzono cel w sformułowaniu pierwotnym bez żadnych zmian¹⁹. Podobnie jak w poprzednim dokumencie nie dodano żadnych wyjaśnień, w tym nie wskazano roku bazowego, nie zamieszczono również ścieżki dojścia. Konkretyzacja krajowa była więc niedookreślona w wymiarze standaryzacji.

Aktualizacja ta została przyjęta przez rząd niedługo po powołaniu do życia i rozpoczęciu działania Międzyresortowego Zespołu do spraw Strategii Europa 2020 (MZSE2020). W jego skład weszli przedstawiciele partnerów społecznych, ale też organizacji pozarządowych. Jedną z nich (EAPN Polska) przedstawiła swoje uwagi do projektu KPR, a wśród nich do celu dotyczącego ubóstwa: „Brak wartości wskaźników ubóstwa i wykluczenia oraz jakichkolwiek prognoz dotyczących kształtowania się ich poziomu... Brak tych informacji oznacza, że w tym przypadku nie ma żadnej ścieżki”²⁰. Zaproponowano, aby przedstawiono ścieżkę dojścia również w wypadku tego celu. Był to postulat dotyczący standaryzacji celu. Propozycja ta nie została uwzględniona, ani też nie udzielono na nią żadnej oficjalnej odpowiedzi.

Dopiero w drugiej aktualizacji KPR umieszczono rok bazowy dla celu w zakresie ubóstwa (2008) i podano ścieżkę dojścia²¹. W odróżnieniu od innych celów w tabeli przedstawiającej tę ścieżkę dodano również dwa wskaźniki dotyczące zatrudnienia (jest to jeden z pozostałych celów UE).

Domknięcie w wymiarze standaryzacji celu jest warunkiem rozpoczęcia dyskusji o jej parametrach z interesariuszami danej polityki publicznej. W ramach konsultacji wstępnej wersji KPR z 2013 r. jeden z interesariuszy włączonych w proces (EAPN Polska) proponuje rewizję celu: „między rokiem 2008 a 2010 redukcja wskaźnika wyniosła 1,3 mln, dlatego więc zakłada się, że w okresie 2012–2018 liczba

¹⁹ Krajowy Program Reform „Europa 2020”. Aktualizacja 2012/2013, Rada Ministrów, 25 kwietnia 2012, s. 12.

²⁰ *Opinia do projektu aktualizacji KPR 2012/13*, EAPN PL, 2012.

²¹ Krajowy Program Reform „Europa 2020”. Aktualizacja 2013/2014, Rada Ministrów, 30 kwietnia 2013, s. 46.

ta zmniejszy się tylko o 205 tys.? ... Postulujemy rewizję celu do poziomu 3 mln, aby w całym okresie 2012–2018 uzyskać podobną redukcję jak w latach 2008–2010”²². Dodatkowym uzasadnieniem były optymistyczne przewidywania rządu dotyczące wzrostu poziomu zatrudnienia. Propozycja rewizji nie dotyczy konceptualizacji ani też operacjonalizacji, a tylko jednego z aspektów standaryzacji, a mianowicie docelowego poziomu ograniczenia ubóstwa.

W odpowiedzi na ten postulat rząd sformułował kilka argumentów, które miały uzasadnić jego odrzucenie: gorsze wskaźniki gospodarcze w 2012 r. i pesymistyczne prognozy na kolejne lata, niejasny jeszcze wtedy podział funduszy unijnych na lata 2014–2020 oraz możliwa trudność w utrzymaniu dobrego wyniku w zakresie ograniczenia ubóstwa²³. Nie zamknięto jednak drogi do rewizji celu. Pojawiła się deklaracja, że decyzja dotycząca możliwej rewizji będzie podjęta w 2015 r., w trakcie śródokresowej ewaluacji Strategii Europa 2020.

Trzecia aktualizacja KPR (2014/15) odbywała się w okresie, w którym w fazę końcową weszły również przygotowania do nowego okresu budżetowego UE 2014–2020. Aktualizację KPR przyjęto w kwietniu 2014 r., a główny dokument będący podstawą wydatkowania funduszy (Umowa Partnerstwa, UP) w maju tego roku. W sierpniu rząd przyjął też ważny dla tematu badania dokument Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu (KPPUiWS). Jego przyjęcie było jednym z warunków, którego spełnienie było konieczne, aby państwo członkowskie mogło korzystać ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w latach 2014–2020²⁴. Jest to przejaw wielopoziomowej koordynacji w mocniejszej wersji (jeżeli nie spełnienie warunku, możecie nie dostać pieniędzy), ale nie dotyczyła ona celów, tylko posiadania przez państwo członkowskie strategii przeciwdziałania ubóstwu o wymaganych cechach.

Trzecia aktualizacja z 2014 r. nie wniosła nic nowego do konkretyzacji celu, ale dwa wymienione dokumenty już tak. Warto też wspomnieć, że EAPN Polska zgłosił ponownie postulat zwiększenia celu do 3 mln i dodania celu w zakresie ograniczenia ubóstwa relatywnego dzieci o 1 mln w stosunku do 2008 r., gdy wynosił on 1,7 mln²⁵. Postulat dotyczył więc już nie tylko jednego z kluczowych aspektów standaryzacji, ale również rozszerzenia operacjonalizacji. Ubóstwo relatywne jest częścią przyjętej konceptualizacji celu, więc można uznać, że nie wnosiło ono nic nowego. W odpowiedzi

²² *Opinia do projektu aktualizacji KPR 2012/13*, EAPN PL, 2013.

²³ *Uwagi zgłoszone w ramach konsultacji społecznych do projektu dokumentu pn. Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii „Europa 2020”. Aktualizacja 2014/2015 wraz ze stanowiskiem właściwych resortów*, Ministerstwo Gospodarki, 14 kwietnia 2013, s. 28.

²⁴ R. Szarfenberg, op.cit.

²⁵ *Opinia do projektu aktualizacji KPR 2014/15*, EAPN PL, 2014, s. 2–3.

strona rządowa nie odniosła się bezpośrednio do tych postulatów, a tylko powtórzyła, że istnieje możliwość rewizji celu przy okazji śródkresowej ewaluacji Strategii Europa 2020 w 2015 r.²⁶

W UP określono cel w odniesieniu do tej samej koncepcji ubóstwa, ale za bazowy przyjęto rok 2012 i ustalono docelowe wartości względne: zmniejszenie odsetka osób w trudnej sytuacji z 26,7% do 20,9% w 2020 i 19,1% w 2023 r. (ten rok został uznany za docelowy)²⁷. Z kolei w projektach KPPUiWS początkowo był zapis o możliwości rewizji celu w związku ze śródkresową ewaluacją Strategii Europa 2020²⁸. Już jednak w dokumencie przyjętym przez rząd w sierpniu potwierdzono cel w formule z 2011 r. z podkreśleniem, że był on „jednym z najbardziej ambitnych” w Europie (zapewne pod względem wielkości absolutnych). Przyznano również, że został on osiągnięty w 2013 r. Kluczowe dla konkretyzacji celu w tym dokumencie jest zdanie: „celem Programu jest zapewnienie trwałości osiągniętego rezultatu i utrzymanie zmniejszenia liczby osób ubogich na poziomie z 2013 r... oraz dalsza redukcja”²⁹. Oznacza to, że faktycznie cel jednak został zmodyfikowany, gdyż utrzymanie go na poziomie 2013 r. to o 1,7 mln osób ubogich mniej, wartość docelowa zwiększa się więc o 200 tys. Co ciekawe, w tym samym dokumencie podano też inną konkretyzację celu z innym rokiem bazowym, inaczej doprecyzowanymi wartościami docelowymi (liczby względne i przedział): zmniejszenie odsetka osób ubogich według koncepcji UE z 27,2% w 2011 r. do 23–20% w 2020 r.³⁰.

Na proces realizacji Strategii Europa 2020 nałożył się więc proces programowania wydatków funduszy europejskich. W tym procesie pozycja UE jest o wiele silniejsza w porównaniu z procesem Strategii Europa 2020 dzięki temu, na czym państwom członkowskim zależy, a mianowicie dużym kwotom pieniędzy.

Aktualizacja KPR w 2015 r. była ważna dlatego, że w tym roku miała się odbyć śródkresowa ewaluacja realizacji Strategii Europa 2020. W opiniach do postulatów rewizji celu w zakresie ubóstwa rząd utrzymywał od 2013 r., że zostanie ona rozważona właśnie przy tej okazji. W ostatniej aktualizacji odwołano się jednak nie do śródkresowej ewaluacji (której jak dotąd nie przeprowadzono, argumentując to opóźnieniami po stronie UE), ale do zapisów w KPPUiWS o trwałym osiągnięciu zmniejszenia liczby osób ubogich z lat 2008–2013 i ewentualnym dalszym dążeniu do jej zmniejszenia bez doprecyzowania wartości docelowej. Ponadto tym razem nie

²⁶ Uwagi zgłoszone w ramach..., op.cit., s. 19.

²⁷ Umowa partnerstwa, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 23 maja 2014, s. 157.

²⁸ Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, lipiec 2014, s. 41, przypis 3.

²⁹ Ibidem, s. 42.

³⁰ Ibidem, s. 52.

zamieszczono ścieżki dojścia dla celu w zakresie ubóstwa, a tylko wykres przedstawiający rozwój sytuacji do 2013 r.

EAPN Polska postulował ponownie rewizję celu i wprowadzenie już nie jednego, a kilku celów dodatkowych (w tym rozszerzających konceptualizację – dodanie koncepcji ubóstwa skrajnego oraz rozpisanie celu krajowego na województwa), powołując się m.in. na opinie rządu z lat 2013 i 2014 o możliwości podjęcia decyzji w tym zakresie³¹. W odpowiedzi na te propozycje zorganizowano spotkanie robocze MZSE2020, gdzie przedstawiciele rządu argumentowali przeciw rewizji celu i pozostałym propozycjom (jeden z argumentów był taki, że UE nie zgodzi się na modyfikację wartości docelowej³²).

Podsumowując, po osiągnięciu wartości docelowej w 2013 r. (czyli pięć lat wcześniej niż zaplanowano), wbrew powtarzanym od 2013 r. postulatом niektórych interesariuszy, rząd zdecydował, że nie podda rewizji konkretyzacji celu. Równolegle pojawiły się alternatywne konkretyzacje w dokumentach programujących wydatkowanie funduszy unijnych w latach 2014–2020 (UP i KPPUiWS).

Proces konkretyzacji celu w tym wypadku można podzielić na kilka faz:

- pierwotną (od Założeń KPR 2010 do KPR 2011),
- niepełną (aktualizacja 2012/13, bez roku bazowego, bez ścieżki dojścia),
- pełną (aktualizacje 2013/14 i 2014/15, podano rok bazowy i ścieżkę dojścia),
- rozmytą (aktualizacja 2015/16, brak nowej wartości docelowej, brak ścieżki, pojawienie się alternatywnych konkretyzacji).

Zastosowane podejście badawcze to jakościowe badania uczestniczące poprzez działanie. Jest to nowe w Polsce podejście do badań polityki publicznej. Polega ono na aktywnym uczestnictwie w praktyce polityki, próbach wywierania na nią wpływu, aby poprzez rejestrację i interpretację odpowiedzi różnych podmiotów rozpoznać struktury instytucjonalne i układ sił w danym polu polityki publicznej. Ma to znaczenie poznawcze i praktyczne, gdyż lepsze rozpoznanie może zwiększyć skuteczność oddziaływań.

Nowe podejście badawcze zostało zastosowane do nowych zjawisk związanych z wielopoziomową polityką publiczną, która tworzy się w relacjach między UE a państwami członkowskimi. Zjawiska te poddano wstępnej konceptualizacji poprzez dwa powiązane ze sobą i złożone konstrukty teoretyczne: konkretyzacja celów polityki

³¹ *Opinia do projektu aktualizacji KPR 2015/16*, EAPN PL 2015.

³² Próby weryfikacji tego argumentu były nieudane. Komisja Europejska i jej przedstawicielstwo w Polsce nie odpowiedziały na bezpośrednie pytania w tym względzie.

publicznej i wielopoziomowa koordynacja celów polityki publicznej. Pierwszy ma co najmniej trzy powiązane wymiary: konceptualizacja, operacjonalizacja i standaryzacja. Drugi wiąże co najmniej dwa procesy oznaczane przez pierwsze pojęcie: koordynacja co najmniej dwóch procesów konkretyzacji celów polityki publicznej w określonym systemie politycznym.

Poznawcze wnioski są następujące. Pierwotna konkretyzacja celu krajowego okazała się odporna na rozwój sytuacji w otoczeniu (wcześniejsze osiągnięcie poziomu docelowego) oraz postulaty przynajmniej części interesariuszy biorących udział w procesie. W ostatnim okresie stabilność ta wydaje się jednak zagrożona z innej strony: przez dwie dodatkowe konkretyzacje przyjęte przez rząd. Może być jednak odwrotnie, obecna złożoność konkretyzacji celu w zakresie ubóstwa osiąga taki poziom, że wyklucza większość podmiotów z dyskusji, a pozostali mogą wybrać tę z nich, która im bardziej odpowiada.

Przejawy procesu wielopoziomowej koordynacji celu wystąpiły w dwóch okresach. Pierwszy skoncentrował się w latach 2010–2011, gdy UE przyjęła cel w zakresie ubóstwa i wymagała, aby państwa członkowskie również to uczyniły. To był bezpośredni impuls do rozpoczęcia konkretyzacji krajowej. Drugi przebiegał w latach 2013–2014 i był związany z przygotowaniem do wydatkowania środków funduszy europejskich. Wtedy to pojawiły się dwie alternatywne oficjalne konkretyzacje celu. Możliwe, że dla uczestników procesu ze strony UE ważniejsze było dokonanie podwyższającej rewizji celu w zakresie ubóstwa tam, gdzie możliwości ich wpływu na decyzje rządu są większe.

Dalsze badania powinny dotyczyć między innymi wielopoziomowej koordynacji celu w Polsce. Rząd podjął decyzję o decentralizacji ograniczania ubóstwa finansowanego ze środków UE. Główna odpowiedzialność w tym względzie spadła na samorządowo-rządowe województwa. W polu badań i działań pojawia się więc koordynacja celu między rządem a samorządowo-rządowymi województwami.

W szerszym kontekście konkretyzacja i koordynacja celów związane są z określoną koncepcją lub zbiorem koncepcji prowadzenia polityki publicznej. Można je scharakteryzować dwoma założeniami. Po pierwsze, konkretyzacja celów polityki publicznej jest ważna, co może mieć różne uzasadnienia, np. ułatwia to obiektywizację rozliczania decydentów politycznych. Po drugie, niezależność poziomów rządzenia, gdyż wtedy pojawia się zagadnienie międzypoziomowej koordynacji. Namysłu teoretycznego wymaga usytuowanie tych założeń w kontekście dyskusji wokół nowego zarządzania publicznego. Szczególnie pierwsze z założeń było uznawane za jeden z ważniejszych elementów tego podejścia, ale bardziej w stosunku do usług publicznych, a nie całościowej polityki³³.

³³ C. Hood, *A Public Management for all Seasons?*, "Public Administration" 1991, vol. 69, s. 4.

Bibliografia

- Atkinson A.B., *Ensuring social inclusion in changing labour and capital markets*, "Economic Papers" 2013, no. 481, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
- Copeland P., Daly M., *Poverty and social policy in Europe 2020: ungovernable and ungoverned*, "Policy and Politics" 2014, no. 42.
- Copeland P., Daly M., *Varieties of poverty reduction: inserting the poverty and social exclusion target into Europe 2020*, "Journal of European Social Policy" 2012, no. 22.
- Decyzja Rady w sprawie wytycznych dla polityki zatrudnienia państw członkowskich. Zintegrowane wytyczne dotyczące strategii Europa 2020 – część druga, Komisja Europejska, KOM(2010) 193.
- EAPN Questionnaire 2011. *National Reform Programmes. Poland*, European Anti-Poverty Network, 2011.
- Hood C., *A Public Management for All Seasons?*, "Public Administration" 1991, no. 69.
- Jessoula M., *Europe 2020 and the Fight against Poverty – Beyond Competence Clash, Towards 'Hybrid' Governance Solutions?*, "Social Policy & Administration" 2015, no. 49.
- Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, lipiec 2014.
- Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, sierpień 2014. Załącznik do uchwały nr 165 Rady Ministrów z 12 sierpnia.
- Krajowy Program Reform „Europa 2020”, Rada Ministrów, kwiecień 2011.
- Krajowy Program Reform „Europa 2020”. Aktualizacja 2012/2013, Rada Ministrów, 25 kwietnia 2012.
- Krajowy Program Reform „Europa 2020”. Aktualizacja 2013/2014, Rada Ministrów, 30 kwietnia 2013.
- Krajowy Program Reform „Europa 2020”. Aktualizacja 2014/2015, Rada Ministrów, 22 kwietnia 2014.
- Krajowy Program Reform „Europa 2020”. Aktualizacja 2014/2015, Rada Ministrów, 28 kwietnia 2015.
- Multi-level Governance*, red. I. Bache, M. Flinders Oxford University Press, Oxford 2004.
- Opinia do projektu aktualizacji KPR 2012/13, European Anti-Poverty Network, 2012.
- Opinia do projektu aktualizacji KPR 2013/14, European Anti-Poverty Network, 2013.
- Opinia do projektu aktualizacji KPR 2014/15, European Anti-Poverty Network, 2014.
- Opinia do projektu aktualizacji KPR 2015/16, European Anti-Poverty Network, 2015.
- Szarfenberg R., *Polityka społeczna Unii Europejskiej – przewodnik. Projekt „Razem budujemy Europę socjalną”*, WRZOS, 2014.
- Umowa partnerstwa, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 23 maja 2014.

Uwagi zgłoszone w ramach konsultacji społecznych do projektu dokumentu pn. Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii „Europa 2020”. Aktualizacja 2013/2014 wraz ze stanowiskiem właściwych resortów, Ministerstwo Gospodarki, 26 kwietnia 2013.

Uwagi zgłoszone w ramach konsultacji społecznych do projektu dokumentu pn. Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii „Europa 2020”. Aktualizacja 2014/2015 wraz ze stanowiskiem właściwych resortów, Ministerstwo Gospodarki, 14 kwietnia 2014.

Vis B., *Taking Stock of the Comparative Literature on the Role of Blame Avoidance Strategies in Social Policy Reform*, “Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice” 2015, March.

Why the EU should support the proposed EU target to reduce relative poverty by 25% by 2020?, European Anti-Poverty Network, 2010.

Wspólne stanowisko wobec włączenia problematyki ubóstwa i wykluczenia społecznego, w tym bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego do Krajowego Programu Reform, Pomorskie Forum Wychodzenia z Bezdomności, 2011.

Założenia do Krajowego Programu Reform na rzecz realizacji strategii „Europa 2020”, Komitet do Spraw Europejskich, 22 listopada 2010.